

Der Sozialstaat als Prozeß*

von

Hans F. Zacher

München

I. Der Anlaß der Überlegungen

Als 1946/47 die deutschen Länder daran gingen, sich Verfassungen zu geben, griff eine Reihe von ihnen zu dem Wort „Sozialstaat“, um Sinn und Auftrag des Staates zu umschreiben. Die meisten davon sagten zudem in einer mehr oder minder differenzierten Programmatik, wie dieser Sozialstaat wirken soll: durch Arbeitsrecht, soziale Sicherheit, Chancengleichheit in der Bildung, Sorge für Benachteiligte und dergleichen. Die Väter des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland übernahmen 1949 nur als allgemeine Epitheton „Sozialstaat“. Auf eine substantivierende Programmatik verzichteten sie. Die Frage danach, was ein Sozialstaat konkret ist und wozu ihn die Verfassungsnorm exakt verpflichtet, ist seither unbeantwortet. Nicht daß es an einem Konsens im Allgemeinen fehlte. Daß Sozialstaat ein Staat ist, der den wirtschaftlichen und den wirtschaftlich bedingten Verhältnissen in der Gesellschaft wertend, sichernd und verändernd mit dem Ziel gegenübersteht, jedermann ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten, Wohlstandsunterschiede zu verringern und Abhängigkeitsverhältnisse zu beseitigen oder zu kontrollieren, – das ist im großen und ganzen unstreitig. Aber wie soll das im einzelnen und in der Gesamtheit der Einzelheiten geschehen?

In den ersten Jahren nach dem Erlaß des Grundgesetzes war man weithin voller Hoffnung, daß es genauer Forschung gelingen würde, aus dem Wort „Sozialstaat“ den vielfach erwarteten normativen Kosmos zu machen. Dann etablierten die politischen Kräfte eine sozialstaatliche Realität, die in ihren Vorzügen und ihren Unvollkommenheiten gezeichnet war vom Primat einer realen wirtschaftlichen Prosperität. Die Verfassungsnorm gab ihr einen Namen. Nicht war sie die gestaltgebende Ursache. Als in den sechziger Jahren die Kraft dieses ersten Aufschwunges auslief und jene angestauten Energien sich entfalten, die Korrektur, Reform oder Revolution wollten, besann man sich von neuem des Sozialstaatsprinzips – sei es als eines Titels, um zu fordern, sei es als eines Dammes, der die Flut reguliert. Und man beklagte die seit 1949 vertane Zeit, nichts Rechtes aus der Vokabel gemacht zu haben. Neue Druckerschwärze ergoß und ergießt sich seither über den Sozialstaat, ohne daß man in nun drei

* Text eines Vortrages, den der Verfasser am 3. Oktober 1977 in Innsbruck vor der Görres-Gesellschaft gehalten hat. Die Vortragsform wurde für den Druck beibehalten.

Jahrzehnten interpretatorischer Arbeit an Landesverfassungen und Grundgesetz der Gewißheit näher gekommen wäre.

So scheint es an der Zeit, die Frage umzukehren, und auf die Erfahrung die Hypothese zu gründen, daß Sozialstaat eben etwas Offenes, Unbestimmtes, nach Gegenstand und Entwicklung Endloses ist, das sich der Entfaltung und Festlegung in einem normativen System vom beharrenden Charakter und Anspruch einer Verfassung – und erst recht in einem einzigen Wort – entzieht.

Aus der Zahl der Gründe, die diese Hypothese stützen können, möchte ich hier *zwei nennen* und *einen näher erörtern*. Der Grund, den ich hier nun nennen möchte, ist eben der, der es rechtfertigt, auch hier in Österreich, wo die Verfassung gar nicht ausdrücklich vom Sozialstaat spricht, von ihm zu reden. Es ist der primär politische Charakter des Sozialstaats. Der Sozialstaat wird nicht allein, weil und wie eine Verfassungsnorm ihn will. Er wird weil und wie die politischen Kräfte das wollen und die politischen Möglichkeiten das erlauben. Diesen Kräften und Möglichkeiten *gegenüber* hat eine Verfassungsnorm nur marginale, argumentatorische Bedeutung. Und *für* sie hat sie benennende und integrierende Funktion. Die Realität der sozialstaatlichen Politik kann aber auch ohne diese Hilfen auskommen und sammelt sich selbst ohne die Artikulation im Verfassungstext unter dem Namen des Sozialstaats. Das ist gerade von einem Innsbrucker Gelehrten, von GERHARD SCHNORR, in seinem Aufsatz „Sozialstaat – ein Rechtsbegriff?“ in der Festschrift für Hans Schmitz [1967] dargestellt worden. Und es läßt sich am Beispiel des österreichischen Sozialstaates unschwer demonstrieren.

Der Grund, den ich im Folgenden näher erörtern möchte, ist der des Prozeßcharakters des Sozialstaats. Daß und wie der Sozialstaat ein Prozeß ist, ist primär eine Eigenart seiner politischen Realität. Aber es schlägt auf die sozialstaatliche Verfassungsnorm zurück, weil der Gegenstand einer Regelung immer auch diese mit determiniert. Das gilt in besonderer Weise dort, wo die Regelung in erster Linie ein Name ist und also in extremem Maße auf die benannte Sache verweist. Beim Sozialstaat des Grundgesetzes ist das offensichtlich so. So erscheint es sowohl für Österreich als auch für die Bundesrepublik Deutschland sinnvoll, über den Prozeßcharakter des Sozialstaats zu sprechen.

Ein Wort aber noch dazu, warum dieses Thema in den Rahmen der Görres-Gesellschaft gehört. Als eine Vereinigung katholischer Wissenschaftler steht die Görres-Gesellschaft – und stehen wohl gerade die Sozialwissenschaftler in ihr – der Herausforderung gegenüber, auf die Nachfrage nach einer katholischen Soziallehre zu antworten, die sich in diesen Jahren neu belebt. Die Nachfrage nach einer katholischen Soziallehre ist weithin gleich der Nachfrage nach einer katholischen Antwort auf die Frage nach dem „rechten“ Sozialstaat. Und eben diese katholische Antwort auf die Frage nach dem „richtigen“ Sozialstaat wird zu respektieren haben, daß der Sozialstaat nur in Spannung und Bewegung existiert.

II. Vorbemerkung zur Sache

1. Die These: Der Sozialstaat als Prozeß

Soweit der Sozialstaat *Not abwendet*, ist dies voll nur spürbar, wenn Not oder doch die Gefahr von Not real empfunden wird. So das sozialstaatliche System Not langfristig vermeidet, so daß sie keine Bedrohung mehr darstellt, löst dies kaum mehr spürbare Befriedigung aus. Soweit der Sozialstaat auf *Wohlbefinden* zielt, wird auch dies nur in der Periodizität von Erwartung und Erfüllung voll wahrgenommen. Beständiges Glück hört auf, als solches empfunden zu werden. Soweit der Sozialstaat auf *Gleichheit* zielt, sind die Menschen und Situationen zu ungleich, ist die Bereitschaft zur Gleichheit zu gering, ist die Überzeugung von der Rechtmäßigkeit des eigenen Vorteils zu groß und ist die Geduld, den fremden Vorteil zu ertragen, zu gering, als daß Gleichheit für sich Befriedigung schaffen könnte. Negativ formuliert heißt das, daß Sozialpolitik jedenfalls in der gegenwärtigen Gesellschaft nicht statisch sein kann, ohne aufzuhören, das Gemeinwesen zu integrieren. Positiv gewendet heißt das: der Sozialstaat ist permanente Entwicklung – oder nüchterner: ist permanente Veränderung. Er ist seinem Wesen nach Prozeß.

Die *Eigenart* dieses Prozesses ergibt sich sowohl aus den allgemeinen Bedingungen demokratischer Innenpolitik als auch aus besonderen Bedingungen der Sozialpolitik. Ich will zunächst auf den allgemeinen Rahmen demokratischer Innenpolitik eingehen.

2. Zur Verbindung „demokratisch“ und „sozial“

Demokratische Politik soll dabei freilich in einem sehr weiten Rahmen gesehen werden: als ein politisches System, das irgendwie die Zustimmung der Betroffenen sucht. Das gilt über die Demokratie im „westlichen“ organisatorischen Sinn hinaus auch für autoritäre Systeme, soweit sie darauf achten müssen, von den Betroffenen bejaht oder wenigstens ohne Unruhe ertragen zu werden. Das bedeutet nicht Geringschätzung des Werts „unserer“ organisatorischen Demokratie. Es soll lediglich den Blick frei halten für Zusammenhänge und Verwandtschaften, die über die Zäsur zwischen „formaler“, „organisatorischer“ Demokratie und andere Staatsformen hinweg bestehen – kraft dieses Zieles einer Herrschaft für den Menschen oder doch wenigstens der politischen Notwendigkeit, daß Herrschaft angenommen oder zumindest hingenommen wird. Das ist von Interesse, um den Vorrat von Deutungen für das eigene System zu erweitern. Es ist in einer Zeit, in der Weltpolitik auch Sozialpolitik und Sozialpolitik auch Weltpolitik geworden ist, zudem notwendig, um die internationale Verständigung und Kooperation zu erleichtern. Vor allem aber gebietet es die Gemengelage von Sozialstaat und Demokratie.

„Sozial“ und „demokratisch“ heißen heute weltweit die wichtigsten Rechtfertigungs-

tigungen und Maßstäbe staatlicher Herrschaft. Staatliche Herrschaft, die sich – innerhalb oder außerhalb „formaldemokratischer“ Strukturen und Prozesse – als Herrschaft für die Beherrschten rechtfertigen muß, kann sicher nicht auf soziale Deklamation und wahrscheinlich nicht auf soziales Selbstverständnis und letztlich auch nicht auf ein gewisses Maß an sozialen Inhalten verzichten. „Nichtdemokratie“, die nicht wenigstens soziale Legitimation für sich in Anspruch nimmt, ist selten geworden. Und egalitärer „formaler“ Demokratie wohnt a priori eine Tendenz zum egalitär Sozialen inne. Herrschaft muß Herrschaft für den Menschen sein, oder als solche ausgegeben werden – „formaldemokratisch“ durch den Bürger selbst auf ihn selbst bezogen, „sozial“ ihrem Inhalt nach für ihn bestimmt oder, wie in der „sozialen Demokratie“ eines „westlichen“ Verfassungsstaats, auf beiderlei Weise. Daß dabei die vordergründige Rede und der hintergründige Inhalt von „sozial“ und „demokratisch“ ausgedehnten, ja bizarren Variationen unterworfen sind, ändert nichts an der Bedeutung dieser Elemente für die Grundbefindlichkeit der staatlichen Herrschaft. Diese Grundbefindlichkeit läßt sich heute einspannen in ein Viereck je aus Wort *und* Sache von „sozial“ *und* „demokratisch“. Dieses Viereck hat von Land zu Land und von Zeit zu Zeit, von Handelndem zu Handelndem, von Beobachtendem zu Beobachtendem und von Beschreibendem zu Beschreibendem unterschiedliche, ja unterschiedlichste Konstellationen. Aber trotzdem umschreibt es so etwas wie die „Grundfläche“ aktueller Staatlichkeit.

III. Allgemeine Bedingungen demokratischer Innenpolitik

1. Aggregation und Phasierung als notwendige Voraussetzungen und Instrumente

Politik nun, die irgendwie Zustimmung der Betroffenen sucht – demokratische Politik also in diesem weitesten Sinn –, ist darauf angewiesen, vom „Publikum“ *wahrgenommen* zu werden. Sie muß so Wirksamkeit und vor allem Gestalt suchen. Das nun geschieht durch *Zäsur und Formation in der intersubjektiven und in der zeitlichen Dimension* – intersubjektiv durch Aggregation, *intertemporal* durch Veränderung, und intersubjektiv *und* zeitlich durch Variation der Aggregation.

a) Zur Aggregation

Intersubjektiv hilft *Aggregation*, die Gesellschaft in Einteilungen und Beziehungen sichtbar und fühlbar zu machen – soziale Orte und Landschaften zu schaffen. Dem einzelnen hilft sie, sich an einem Platz in Identitäten, Nachbarschaften und Distanzen zu sehen. Als Gruppenbildung ist Aggregation auch Bedingung kollektiver Selbstbewußtheit und Artikulation, letztlich auch Bedingung von

Organisation. Organisation und Artikulation ihrerseits sind Bedingungen und Medien des Konsenses zwischen Herrschenden und Betroffenen.

Aggregation ist zugleich aber ein Mittel der staatlichen Politik, sich den gesellschaftlichen Gruppen und Verbänden gegenüber als originär und unabhängig zu beweisen, indem sie als Adressaten ihrer Maßnahmen andere Gruppen anspricht, als die Gesellschaft sie aus sich selbst formiert und organisiert. Das geschieht etwa bei der Berücksichtigung genuin nicht oder schwer organisierbarer Interessen (wie Verbrauchergruppen oder Randgruppen), auf besonders komplizierte Weise bei politisch „Unmündigen“ (wie Kinder und psychisch Behinderte). Es geschieht aber auch in Gestalt von Quer-Gruppen-Bildungen über vorfindliche Strukturen hinweg, wie sie etwa im Subventions- und Steuerrecht vertraut ist (wo z. B. die Förderung des Wohnungsbaues analog Interessierte aus den verschiedensten sozialen Schichten an Hand eines gemeinsamen Interesses verbindet), vor allem aber durch institutionelle Leistungen, die (wie Bildungs-, medizinische Pflege-, Verkehrs- und ähnliche „service“ Angebote) schichten-unspezifisch oder gar schichten-negatorisch angelegt sind, während sie mit Leistungsinteresse und Leistungsbetroffenheit Gemeinsamkeiten neu kreieren oder aktivieren. Mitunter ist diese Quer-Gruppen-Bildung ein Mittel des Staates, sich von der Umklammerung durch die Verbände zu befreien.

Vielfalt der Aggregationen aber ist schließlich ein Weg, um die Transparenz der Gesellschaft, die bei „eindimensionaler“ Gruppenbildung möglich scheint, wieder „einzutrüben“. Dies ist wichtig; denn nur in einer *Mehrheit* von Maßstäben der Gleichsetzung und der Verbindung von „Gleichen“ und in der Spannung zwischen gegebenen, erwarteten, erhofften und befürchteten Maßstäben und Aggregationen kann der Mensch hic et nunc leben. Klarheit gesellschaftlicher Strukturen heißt: Selektion möglicher Strukturprinzipien – Hervorhebung der einen, Vernachlässigung der anderen – und also immer auch Vernachlässigung von Elementen, die für Menschen bedeutsam sind. Deshalb ist die Pluralität von Strukturprinzipien ein Zugeständnis an die vielfältige Natur des Menschen und ist ihr Wechsel in der Zeit ein Ausweg, wo Gleichzeitigkeit nicht möglich ist oder erscheint. Diese so labil und wohlütig „eingetrübte“ Gliederung einer multipel aus sich und durch die staatliche Politik strukturierten Gesellschaft ist permanent das Medium umfassender Erwartung maximaler Vorteile und minimaler Nachteile möglichst vieler.

b) Zur Phasierung

Damit ist der Übergang zur *temporalen Dimension* bereits vollzogen. Die Labilität und „Trübe“ gesellschaftlicher Strukturen verdankt ihre wohlütig empfundene Wirkung weitgehend dem Erlebnis oder der Erwartung von Veränderung: der Befreiung von Leid, oder wenigstens der Beseitigung von Nachteilen, der Hoffnung darauf oder auch dem Ausbleiben des befürchteten Leides oder Nachteiles. Und die Widersprüche, in denen sich die verschiedenen Erwartungen vor allem verschiedener Gruppen zueinander verhalten, können

nur dadurch scheinbar aufgehoben und also entschärft werden, daß die einander widersprechenden Erwartungen – im Modell gedacht – „abwechselnd“ erfüllt oder enttäuscht werden. In der Realität wird dies dadurch erleichtert, daß eine gewisse Befriedigung und Befriedung auch erreicht werden kann, indem Gruppen ihre Erwartungen abwechselnd wenigstens *teilweise* erfüllt sehen, oder auch indem Erwartungen sich im Zeitablauf erledigen, etwa indem sie neuen, nun wichtigeren Erwartungen (auch Befürchtungen) weichen, ehe sie enttäuscht worden sind.

Indem Glück und Leid – abgesehen wohl von extremer Not und entrückender „Seligkeit“ – nur im Vergleich erfahren werden, ist Veränderung auch das einzig bleibende Mittel, um Vorteile spürbar werden zu lassen. Selbst Glück oder Leid, das aus intersubjektiver Ungleichheit – also etwa aus Wohlstand oder Armut, Gesundheit oder Behinderung, Bildung oder Nichtbildung – erwächst und also statisch erfahrbar erscheint, verliert durch Selbstverständlichkeit oder Gewöhnung an Wirkung und wird durch die Möglichkeit der Veränderung anders spürbar oder sogar erst wieder wahrnehmbar. Dabei sind günstige Veränderung oder die Hoffnung darauf und lästige Veränderung und die Angst davor weitgehend vertauschbare Varianten.

Man kann also sagen, daß das intertemporale, historische Element auch das intersubjektive erst voll valorisiert. Politik „für das Volk“ entspricht dem durch die Phasen von

- Wahrnehmung der *Chance*, Forderung und/oder Versprechung der günstigen Veränderung, Bewirken und Erfahrung der günstigen Veränderung oder auch Ausbleiben der günstigen Veränderung;
- oder Wahrnehmung der *Bedrohung*, Bekämpfung und/oder Versprechen der Verhinderung des Übels oder auch Androhung der Verwirklichung, Eintritt und Erfahrung der lästigen Veränderung oder auch Ausbleiben der lästigen Veränderung.

Politik als scheinbar oder wirklich gemachte Geschichte und politische Führung im Sinne einer Wechselbeziehung mit den Geführten und also „formale“ und „materielle“ Demokratie, sind somit notwendig in Phasen zu denken, in denen allein sich die erforderliche attraktive und integrative Dynamik entwickeln kann. „Gebündelt“ vollzieht sich das in der Abfolge von Programm und Erfüllung (oder von Programm und ihrem Fehlgehen und eventuell von Erfüllungssurrogaten wie beispielsweise der Beschuldigung und der Bestrafung Verantwortlicher).

Dabei spielen die „formalen“ Strukturen der Herrschaft eine merkwürdige – aber doch auch wieder über die „formalen“ Gattungen der Herrschaft hinweg verbindende – Rolle, indem sie die Perioden der Politik begründen, unterstützen, überlagern oder unterlaufen. In den „westlichen“ Demokratien prägen die Wahlperioden weitgehend die Phasen der Politik. In den kommunistischen Ländern dagegen schafft der Plan die notwendige Spannung zwischen Programm und Erfüllung (oder Fehlgehen). Eine dynamische Alternative zu dem

bürokratisch-kommunistischen Plan sind wohl die Wellen der chinesischen „Kulturrevolution“.

Doch entsprechen auf schwer erklärbarer Weise dem Periodisierungsbedürfnis der Politik auch „natürliche“ soziale Phasen. So drängt sich etwa die These auf, daß Konjunkturphasen nicht unabhängig zu denken sind von den Phasen, aber auch vom Phasenbedürfnis der Politik. Nicht nur die Aufschwungsphasen kommen der Politik zu Hilfe, auch die Abschwungsphasen. Abschwungsphasen schaffen eine Gefahr, die Möglichkeiten dynamischer Führung eröffnet – sei es, indem politische Befriedigung in der Differenz zwischen Befürchtetem und tatsächlichem Einbruch gesucht und erzielt (oder verfehlt) wird; sei es auch nur, indem die Angst vor der Gefahr neue Prioritäten erfordert und die Alternative eröffnet, von lästigen oder unerfüllbaren Programmen loszukommen oder wenigstens abzulenken.

Dabei zeigt sich, daß – analog zur Interferenz von intersubjektiven Aggregationen – auch die Interferenz von Phasen zu beobachten ist, und auch nützlich zu sein scheint. Man stelle sich den politisch unerträglichen „Spannungsabfall“ vor, wenn die Wahlperioden nicht durch intermittierende Entwicklungen – etwa parteipolitische Veränderungen, wirtschaftliche Einbrüche, Wandel außenpolitischer Konstellationen und dergleichen – überlagert würden.

c) Zusammenschau

„Volksbezogene“ Politik vollzieht sich demnach, indem sie die *beiden Massen* „Betroffene und Interessen“ und „Zeit“ gleichermaßen durch *Aggregation von Gruppen* (von organisatorischer Integration oder Abgrenzung bis zu der bloß gemeinsamen Betroffenheit von Normen und Maximen der Gleich- oder Ungleichbehandlung) und durch *Veränderungen* (in Gestalt der Phasierung von Ankündigungen, Erwartungen, Maßnahmen und Erfüllung oder Fehlgehen) *strukturiert* und bewegt und indem sie dabei *verschiedene Prinzipien oder Systeme* der Aggregation und der Phasierung *einander überlagernd* wirken läßt.

2. Zur Situation in der Bundesrepublik

Die Situation in der Bundesrepublik Deutschland und wohl auch in Österreich entspricht dem etwa auf folgende Weise. Das Feld unserer Gesellschaft ist besetzt mit einer unendlichen Fülle einander widersprechender Erwartungen. Die Erfüllung aller dieser Erwartungen ist nicht möglich. Sie überschreitet absolut das, was die Gemeinschaft leisten kann. Darüber hinaus hindern die Widersprüche zwischen den Erwartungen, sie gleichermaßen zu erfüllen. Das führt zu der Technik der partikularen Erfüllung von Teilerwartungen. Dabei wechseln die Aspekte der Teilhaftigkeit, die personalen und sachlichen Kriterien der Betroffenheit, ab.

Die Wirkungsweise dieser teilhaften Erfüllung ist komplex. Diejenigen, welche die erfüllte Erwartung gehegt haben, sind insoweit befriedigt. Hinsichtlich ihrer verbleibenden Erwartungen sind sie damit beschäftigt, ihre Prioritäten, Aussichten und Koalitionen neu zu definieren. Gruppen mit konkurrierenden, verwandten Erwartungen sind ebenso damit befaßt, ihre Prioritäten, Aussichten und Koalitionen neu zu bestimmen, darüber hinaus aber auch damit, die beobachtete Erfüllung der mit ihren Erwartungen konkurrierenden, ihnen verwandten Erwartungen in die Neubestimmung ihrer Strategien einzubeziehen. Potentiell wird bei allen übrigen Gruppen die Hoffnung darauf gesteigert, daß nun die Erfüllung ihrer Erwartungen näher rückt, weil die Erfüllung von Erwartungen überhaupt exemplarisch Realität geworden ist, und weil – sei es wie durch das Los, sei es kraft ausgleichender Gerechtigkeit – die nächste Erfüllung wahrscheinlich auf andere zukommt. Man kann also davon sprechen, daß die Erfüllung von Erwartungen immer drei Wirkungen erzeugt: (erstens) Befriedigung, (zweitens) Verwirrung und Neuorientierung sowie (drittens) Hoffnung.

Je mehr man dieses Modell auf die Realität zuführen wollte, desto mehr müßte es um die Vielfalt möglicher Verläufe angereichert werden: insbesondere um das Fehlgehen von Erwartungen, um das Versickern von Erwartungen und das Überholt-Werden alter Erwartungen durch neue oder, einfacher, durch den Wechsel von Prioritäten. Doch sind Erwartung und Erfüllung die primären, alles andere bedingenden Elemente.

Es drängt sich das *Bild eines Spiels* auf, in dem die Gruppen der Gesellschaft um einen großen runden Tisch sitzen: jede ihre Karten vor sich geordnet. Die Zahl der Spieler ist groß, aber doch nicht ganz unüberschaubar. Die meisten haben eine Hand voller Karten, die ihnen Chancen des Einsatzes und der Koalition gibt. Die Gewinne sind ebenso begrenzt wie die Verluste. Keiner kann den Fonds gewinnen. Das meiste muß immer bleiben für die Hoffnung der anderen und deren Erfüllung. Je gleicher die Karten nach Qualität und Quantität verteilt, je breiter die Trümpfe gestreut sind, je vielfältiger die Karten gemischt und je besser „gestückelt“ sie ausgespielt werden, desto harmonischer ist das Spiel und desto mehr vermag es doch zugleich die Spieler zu fesseln. Sticht eine der Karten, so freut das den Gewinner, gibt ihm und den anderen Anlaß zu neuen Hoffnungen und Einsätzen und verbraucht einige der Energien damit, die Ordnung der Karten und die Strategien des Spiels der neuen Situation anzupassen. Es ist gefährlich, dafür einzelne Beispielsbereiche zu nennen. Aber der Gedanke, wie trefflich sich dieses Spiel im öffentlichen Dienst im Verlauf der Veränderungen der Besoldungsgruppen und Vergütungsgruppen, der Struktur-reformen, der Neuformierung von Stellenplänen und -schlüsseln, der organisatorischen Reformen, der Veränderung von Arbeitsbedingungen und Sozialleistungen usw. im stetigen Wechsel der Aspekte vollzieht, sei doch nicht unterdrückt. Ich kann es Ihrer Phantasie überlassen, weiter auszumalen, wie sich die Vorstellung von Aggregation und Phasierung in das Bild eines Kartenspieles übertragen läßt, und welche Einflüsse „spielfremde“ Personalia, Beziehungen, Zustände und Ereignisse haben können. Wichtig ist, daß die Spannung und das

Interesse am Spiel der Nahrung durch den fort dauernden Umlauf der Erfolge und Mißerfolge bedürfen. Andernfalls gibt es früher oder später eine Schlacht um den Fonds. Es bedarf auch der Spannung durch die Ungewißheit des Erfolges. Sonst gefährden Selbstverständlichkeit und Langeweile das Spiel.

Verlassen wir das Bild wieder. Das entscheidend Positive an diesem System ist, daß es eine – nach Streuung und Intensität – maximale Hoffnung begründet und beläßt, mit der jeweils eigenen Zielvorstellung berücksichtigt zu werden. Das schafft die Möglichkeit der Identifikation mit dem System und das gibt ihm die Kraft der Integration. Im Gegenteil dazu wirkt apriorische Unmöglichkeit sozialer Erwartungen ebenso wie die endgültige Enttäuschung von Hoffnung desintegrierend.

Der soziale Friede etwa in der Bundesrepublik Deutschland hängt in diesem Sinne mit einer relativ optimalen Streuung der politischen Erwartungen zusammen. Komplexe, unteilbare Erwartungsbündel geschlossener Gruppen tendieren nach Sache und Trägern zu „kleinen Größen“. Und divergierende Erwartungen sind über jeweils sehr verschieden komponierte Gruppen hin breit gestreut, so daß die Fähigkeit und Bereitschaft zu wechselnden Koalitionen groß ist. So kann sich das „Umlaufverfahren“ von Erwartung und Erfüllung ohne große Brüche vollziehen. Und die Hoffnung, von dem System früher oder später begünstigt zu werden, ist breit verteilt.

Die Möglichkeit dieses sozialpolitischen „Umlaufverfahrens“ wird dagegen aufgehoben, wenn Blockbildungen auftreten, die nur mehr die umfassende Befriedigung der Erwartungen der einen oder anderen Seite zulassen. Das ist die Gefahr einer typischen Klassengesellschaft ebenso wie der eines radikalen politischen Auseinandertretens „rechter“ und „linker“ Kräfte. Sorgen in bezug auf andere europäische Länder hängen heute damit zusammen. Doch wäre es vermessen anzunehmen, wir seien vor dieser Gefahr für immer sicher. Auf andere Weise wird das System paralysiert, wenn eine übermäßige Homogenisierung der politischen Forderungen eintritt. Dann wird die Erfüllung politischer Forderungen zu einer Einbahnstraße. So war es interessant, wie sorglich etwa die sozialdemokratischen Regierungen Schwedens mit ihren Reformen umgingen. Diese wurden in langen Phasen des Entwurfs, der Diskussion, der Erprobung und der Verabschiedung gestreckt. In einer an Alternativen armen politischen Welt stellen sie einen knappen Vorrat an politischer Energie dar, mit dem höchst ökonomisch umgegangen werden muß, um die notwendige Spannung von Erwartung und Erfüllung zu erzeugen.

IV. Zu den besonderen Bedingungen demokratischer Sozialpolitik

In dem besonderen Bereich der Sozialpolitik finden wir diese Erscheinungen und Gesetzmäßigkeiten konkretisiert, intensiviert und verfeinert. Jedoch treten auch eigenständige Ursachen und Gestaltelemente des politischen Prozesses hinzu.

1. Sozialpolitik-externe Gründe

Da sind zunächst die sozialpolitik-externen Gründe zu nennen. Der wichtigste Faktor ist die stetige Veränderung des genuinen Mediums des Sozialstaates: der *Wirtschaft*. Daß die Entwicklung der Wirtschaft selbst durch Maßnahmen und Fernwirkungen der Sozialpolitik mitbestimmt ist, und daß Sozialpolitik nicht ohne wirtschaftliche Konsequenz denkbar ist, ist die eine Seite dieser Sache. Hier aber ist vor allem hervorzuheben, daß Sozialpolitik weitgehend eine Korrektur wirtschaftlicher Verhältnisse mit wirtschaftlichen Mitteln ist. Sie ist deshalb nicht nur – um Roman Herzog zu zitieren – „ressourcenabhängig“, sondern in viel weiterem Sinne ökonomisch sensibel, provoziert und bedingt. In welchem Umfang aber sich die wirtschaftlichen Gegebenheiten permanent verändern, braucht hier nicht dargestellt zu werden. Angesichts der immer bewußteren staatlichen Verantwortung für die Wirtschaft und der Aktivität der staatlichen Wirtschaftspolitik geht es auch nicht etwa um die einfache Beziehung der „Sozialpolitik“ zu ihrem „wirtschaftlichen Rahmen“, sondern um eine Vierecksbeziehung von Interdependenzen zwischen „Sozialpolitik“, „sozialen Verhältnissen“, „wirtschaftlichen Verhältnissen“ und „Wirtschaftspolitik“. Und sie stellt ein soziales, ökonomisches und politisches perpetuum mobile von größter Unrast dar.

Die vielen *anderen sozialpolitisch-externen Gründe* der Veränderung können hier nicht einmal aufgezählt werden. Die Bevölkerungsentwicklung gehört ebenso hierher wie die Fähigkeit und Möglichkeit zu Erziehung und beruflicher Bildung, die gesundheitlichen Verhältnisse und die Techniken und Einrichtungen für medizinische Behandlung und Pflege sowie die sozialen Attitüden in bezug hierauf. So haben in den letzten Jahren die Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung, ihre abnehmende „Sterblichkeit“ in allen Lebensabschnitten – auch um den Preis wachsender Zahlen und Zeiten von Behinderung und Pflege – und die Entwicklung und Ausbreitung neuerer und teurerer medizinischer Behandlungsmethoden das Gesicht der Sozialpolitik rasch und tiefgreifend verändert. Ähnlich wechselhaft waren und sind die Veränderungen in der Gestalt der Arbeit, in der Nachfrage nach Arbeitskraft und nach Arbeitsgelegenheit, in dem Angebot an Arbeit und in dessen Bestimmungsfaktoren, vor allem in den Systemen und Wirkungen von Erziehung und beruflicher Bildung. Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt werden je für sich immer spezieller und die Gefahren des Ungleichgewichts – konkreter: der Gleichzeitigkeit von Arbeitslosigkeit und offenen Stellen je anderer Ausrichtung – werden so immer größer. Das qualitative und quantitative Wie des Sich-Verfehlens von Angebot und Nachfrage an Arbeit verändert sich dabei zunehmend. Die Holprigkeit und katastrophenträchtige Unzulänglichkeit, mit der versucht wird, Bildungswesen und Arbeitsmarkt mittels Bildungs- und Berufsplanung zu koordinieren, ist ein Indiz dafür. Oder man denke, um ein letztes Beispiel zu nennen, wie der permanente Rückgang des Anteils der Selbständigen an der Bevölkerung und die sozialen Verschiebungen innerhalb der Gruppen der

Selbständigen (etwa in den freien Berufen, in Handel und Gewerbe oder in der Landwirtschaft) und zwischen ihnen und auch den Arbeitnehmern die sozialpolitische Landschaft verändern.

2. Sozialpolitik-interne Gründe

Alle diese Beispiele zeigen aber auch schon, wie fragwürdig es ist, zwischen sozialpolitik-externen und sozialpolitik-internen Gründen des Veränderungsbedürfnisses der Sozialpolitik zu unterscheiden. Auch Gesetzmäßigkeiten, die sich als typisch sozialpolitik-intern benennen lassen, durchdringen und überlagern einander. Und ihre Reihung hier kann keinen sachlogischen Anspruch im Sinne von Abfolge oder Gleichrangigkeit erheben. Nur unter diesem Vorbehalt seien im folgenden einige Beobachtungen skizziert.

a) Die Verfeinerung der Maßstäbe, die Unendlichkeit sozialen Unbehagens und die wachsende soziale Empfindlichkeit

Wo elementare soziale Sicherung fehlt, beherrscht die Spannung zwischen Not, Auskommen und Wohlstand den Blick. Wo elementare soziale Sicherung das Auskommen allgemein gemacht hat, wächst möglicherweise die Spannung zwischen Auskommen und Wohlstand. Jedenfalls aber werden – je länger je mehr – die Unterschiede des Auskommens in sich wahrnehmbar und kritisch, während diese vordem durch die Angst vor der Not oder infolge des Neides auf den fernen Wohlstand weniger empfunden wurden. Unterschiede innerhalb der Rentenversicherung etwa waren sicher am Ende des vorigen Jahrhunderts ein anderes Problem als heute. Das „daß“ und „ob“ der Rentenversicherung war sehr viel wichtiger als das „wie“, dessen Diskussion heute das Feld beherrscht. Und die ungezählten Korrekturen an der Gestalt der Rentenversicherung – Erstattungszeiten, Ausfallzeiten, Zurechnungszeiten, Deckungszeiten, Nachrichtungszeiten usw. – sind nicht allein mit den von der Rentenversicherung zu „verdauenden“ Kriegs- und Nachkriegsverhältnissen und nicht allein mit der Öffnung der Rentenversicherung vor allem für die Selbständigen zu erklären; sie müssen auch mit der im Verlauf des Sozialstaates zunehmenden sozialpolitischen Mikroskopie erklärt werden.

Sozialpolitische Problemlösungen haben im „gesunden“ Fall zwei Wirkungen. Die eine ist die befriedigende und befriedende Wirkung der Problemlösung. Die andere ist, daß die sozialen Probleme auf den nächsten Plätzen der Prioritätenliste nun die drängendsten sind (wobei der Kampf um diese Prioritätenliste ein Kriegstheater besonderer Art ist). Es zählt zu den eisernen Gesetzen der Sozialpolitik, daß jede Problemlösung die noch ungelösten Probleme zu den nun dringlicheren werden läßt. Im „kranken“ Fall des Mißlingens oder doch Verfehlens hat die soziale Problemlösung von vorneherein keinen voll befriedigenden und also keinen befriedenden Effekt. Die Auseinandersetzung um ihre

Korrektur konkurriert dann von vorneherein mit der Lösung der „nächsten“ Probleme.

b) Die Wahrnehmung oder Entstehung
jeweils neuer Vergleichszusammenhänge

Soziale Probleme sind äußerst selten in ein einfaches Schema einer einzigen Ungleichheit gespannt. In der Regel implizieren sie eine mehr oder minder große Vielfalt von Ungleichheiten und Gleichheiten. Und Problemlösungen selektieren in der Regel zwischen Gleichheiten, die aktualisiert, und Gleichheiten, die vernachlässigt werden, zwischen Ungleichheiten, die aufgehoben oder gemindert werden, und Ungleichheiten, die bleiben werden. Jede Steuerreform läßt das deutlich werden. Es können aber auch neue Ungleichheiten entstehen. Erst mit der Einführung der Sozialversicherung z. B. wurde es möglich, sich Ungleichbehandlungen durch sie und in ihr vorzustellen. Und jeder Schritt der sozialpolitischen Entwicklung bringt diese Gefahr neu mit sich. Z. B. hat die unternehmerische Mitbestimmung zwar die Ungleichheiten zwischen Arbeitnehmern und Anteilseignern in mitbestimmten Unternehmen in gewisser Hinsicht vermindert, zugleich aber neue Unterschiede zwischen den Arbeitnehmern und Anteilseignern jeweils in mitbestimmten und nicht mitbestimmten Unternehmen geschaffen und alte Unterschiede zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen und zwischen Arbeitnehmern und Nichtarbeitnehmern verschärft.

Daß Sozialpolitik in diesem Sinne in variierenden Sinnzusammenhängen steht und wirkt, steht in engem Wechselbezug zu dem allgemein *politischen* Rahmen, der darauf angelegt ist, immer neue Aggregationen in immer neuen Phasierungen spürbar werden zu lassen. Unter den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten der Bundesrepublik Deutschland erwächst aus der permanenten Variation der unendlichen Zahl betroffener Gleichheiten und Ungleichheiten jedoch auch eine spezifisch *juristische* Schwierigkeit, Versuchung und Tendenz. Die rechtlichen Kategorien, Argumente und Postulate eines materiell verstandenen und sozialstaatlich erfüllten und aktivierten Gleichheitssatzes und die Unendlichkeit des Hervortretens, der Verfeinerung und der Bündelung von Gleichheiten und Ungleichheiten begegnen einander in befruchtendem Austausch und bringen unablässig *Stimulantia* weiterer Entwicklung hervor.

c) Die Typisierung der Problemlösungen
und die dynamischen Potentiale des Atypischen

Sozialpolitik neigt dazu, zu typisieren. Das ist teils eine Folge des Bedürfnisses nach – politisch wahrnehmbarer und wirksamer – Aggregation; teils aber ist es der sozialrechtlichen Regelungstechnik inhärent.

Diese der Regelungstechnik inhärenten Gründe haben eine bestimmte Ausprägung im Rechtsstaat, der sozialpolitische Lösungen unter die Gewähr des

Rechts stellen will und dafür möglichst klarer Tatbestände bedarf. Und diese Tatbestandlichkeit erweist sich gegenüber der Vielfalt des Lebens als typisierende Konzentration und Selektion. Soziale Sicherung hat darüber hinaus aber eine eigene, ihr innewohnende Tendenz zur Typisierung. Je mehr sie sich auf Typisches konzentriert, desto „sicherer“ kann „soziale Sicherheit“ sein. Je mehr sie – immer unter dem natürlichen Vorbehalt beschränkter Ressourcen – auch alles Atypische, Individuelle aufzunehmen sucht, desto „unsicherer“ wird sie. Zwischen den Traditionen von Sozialversicherung und Rechtsstaatlichkeit besteht hier eine enge Verbindung. Man denke nur daran, mit welcher Stringenz das Sozialversicherungsrecht auf das Typische gerichtet ist und die Leistungen dem atypischen Bedürftigen, aber nicht Berechtigten, ebenso vorenthält wie es die Leistungen dem atypisch nicht Bedürftigen, aber gleichwohl Berechtigten gewährt. Aber dieser Stil ist nicht auf die Sozialversicherung beschränkt. Auch die „Veredelung“ der Fürsorge zur Sozialhilfe etwa vollzog sich nicht zuletzt durch den Ausbau der Typisierung.

Typisierung geschieht vor allem durch die Formulierung typischer sozialer Notlagen, für die standardisierte Abhilfe vorgekehrt wird, und gegen die, wenn möglich, kollektiv und institutionell vorgesorgt wird – wie vor allem hinsichtlich der klassischen sozialen Risiken der Krankheit, der Invalidität, des Alters usw. Typisierung geschieht andererseits durch Gruppenbildung – historisch in singulärer Weise z. B. hinsichtlich der Arbeitnehmer. Und nicht selten, vor allem im Bereich vorsorgender sozialer Sicherung, verbinden sich beide Methoden der Typisierung: wie in der Versicherung der Arbeiter gegen die Risiken der Krankheit, der Invalidität, des Alters und des Arbeitsunfalls durch die deutsche und österreichische Sozialversicherungsgesetzgebung des späten 19. Jahrhunderts. Die Anerkennung eines „sozialen Risikos“ als Gegenstand vorheriger Vorsorge und nachgängiger Kompensation ist ein Vorgang rechtlicher und sozialer Institutionalisierung, dessen Bedeutung nicht hoch genug veranschlagt werden kann. Sie setzt einen komplexen Prozeß in Gang. Sie impliziert eine Selektion zwischen Erwartungen – nämlich solchen Erwartungen, deren Enttäuschung durch öffentliche Leistung kompensiert wird, und solchen Erwartungen, mit deren Enttäuschung der einzelne und seine Familie sich selbst überlassen bleiben. Und sie verbindet die Möglichkeit der Enttäuschung mit dem Kalkül der Kompensation, die nie identisch sein kann mit dem Ausbleiben der Enttäuschung, und welche unzulänglich, adäquat oder letztlich selbst erwünschter Vorteil sein kann. Derzeit liegt etwa das Beispiel „Arbeitslosigkeit“ auf der Hand. Arbeitslosenversicherung impliziert die Anerkennung des Gutes „Beschäftigung“ für die Beschäftigten im Intervall zwischen zwei Beschäftigungen. Und Voraussetzungen, Zuschnitt und Einschätzungen der Kompensation sind von tiefgreifender Bedeutung nicht nur für die soziale Lage im Risikofalle, sondern schon für das Maß der Angst vor dem Risikofall, für die – möglicherweise auch mißbräuchliche – subjektive Bereitschaft zum Risikofall und für die allgemeine und individuelle Einschätzung des Gutes Beschäftigung selbst. Hier zeigt sich, wie vielfältig – vor- und nachwirkend, objektiv und subjektiv, für

Betroffene, Dritte und Allgemeinheit – der Schutz gegen ein soziales Risiko dieses und sein soziales, ökonomisches und psychisches Umfeld verändert. Selbst das Phänomen Verbrechen wird für Verbrecher, Opfer und Dritte verändert, indem den Opfern eine öffentliche Entschädigung zugesagt wird.

Dies für einzelne soziale Risiken und Notlagen weiter zu verfolgen, ist hier nicht der Ort. Hier kann es nur darum gehen, die eminente Bedeutung sichtbar zu machen, die es für das ganze Sozial- und Rechtsleben hat, wenn gegen ein „soziales Risiko“ vorsorgend und kompensierend vorgekehrt wird. Die sozial- und rechtspolitische Konstitution solcher „sozialen Risiken“ und analoger typischer Notlagen ist der unvermeidliche Weg sozialer Sicherung, zumal sozialer Sicherung im Rechtsstaat. Diese typisierende Abhilfe aber verändert die Nöte selbst und schafft zusammen mit den sozialen Vorkehrungen gegen sie eine neue soziale Normalität.

Typisierung zeigt sich in der Sozialpolitik aber auch dort, wo nicht soziale und rechtliche Sicherheit angestrebt wird und die Techniken des Rechts zurücktreten. Das eindrucksvollste Beispiel ist ein so sehr auf personale Leistung angewiesener und auf personale Hilfe zielender und also rechtlicher Steuerung und Kontrolle schwer zugänglicher Bereich wie die Sozialarbeit. Sozialarbeit ist im historischen Verlauf zunächst immer unspezifische, konkrete, den Bedürfnissen folgende Abhilfe gegen private und gesellschaftliche Insuffizienzen. Gleichwohl tendiert sie dazu, sich zu typisieren (und entsprechend zu professionalisieren): in Richtung auf Kinder-, Jugend- oder auch Altenarbeit, auf Gefangenen-, Entlassenen- und Bewährungsarbeit, auf Heime, auf gewisse Randgruppen usw. Ein stets relativ orientierungsarmer, ungesicherter „Schild“ allgemeiner Sozialarbeit wird immer weiter vorangetrieben gegen die noch nicht typisierend begriffenen und regulierten Nöte in einer Gesellschaft, während sich im „Schacht“ dahinter typisierte, speziellere Sozialarbeit ausbildet.

Typisierung ist also ein umfassend verbreitetes und doch auch wieder in sich vielfältiges Charakteristikum der Sozialpolitik. Typisierung bewirkt, daß die Problempotentiale des Atypischen verdrängt werden. Ihr Ausscheiden erscheint zunächst durch die Priorität des Typischen und Typisierten legitimiert. Über kurz oder lang wird diese Vernachlässigung jedoch in Frage gestellt: z. B. weil die Selektion nicht auf sachlicher Dringlichkeit, sondern auf der Machbarkeit der typisierenden Lösung beruhte, so daß die Ungleichbehandlung von Gleichem sichtbar wird oder doch behauptet werden kann; oder weil die – typisierende – Lösung des Problems wirklich die Energien frei machte, um sich dem Ungelösten zuzuwenden, zumal die ungelösten Probleme für die Politik wichtige Reserven an Klientel bereithalten; oder einfach weil die allgemeine „Sauberkeit“ die bleibenden „Flecken“ schmerzlicher hervortreten läßt.

Da aber durchgreifende Problemlösungen im bisher Atypischen neue Verallgemeinerungen und damit zumeist neue Typisierungen (nicht selten auch die Öffnung „alter“ Typen für die Lösung weiterer Probleme) nötig machen, hält insgesamt der Prozeß der Typisierung und der Vernachlässigung von Atypischem oder doch von früher Typisiertem an.

Wie vielgestaltig dieses Phänomen ist, soll noch einmal ein Beispiel zeigen: die Rivalität zwischen Sozialversicherungsrente und Eigentum. Legt man zugrunde, daß agrarisches und kapitalistisches Eigentum dem 19. Jahrhundert als die typischen Medien „natürlicher“ sozialer Sicherheit galten, so stellt die Rentenversicherung als kollektive soziale Vorsorge der Arbeiter einerseits den Versuch dar, Funktionen des Eigentums auszubreiten, andererseits aber auch den Versuch, soziale Sicherung so gut als möglich ähnlich dem Erwerb von Eigentum zu gestalten. Sozialversicherung sollte innerhalb des Mauerrings von „Besitzständen“ liegen, Armut und Fürsorge außerhalb. Jahrzehnte versorgungs- und fürsorgerechtlicher Anreicherung und Verfremdung der Sozialversicherung, aber auch sozialer und rechtlicher Differenzierung und Verfestigung der Fürsorge haben diesen Mauerring aber weithin eingeebelt und vergessen lassen. Erst die Ausdehnung des Verfassungsschutzes des Eigentums unter dem Grundgesetz und die prosperierende Sozialpolitik der Bundesrepublik gaben neue Anstöße, den Mauerring des Eigentums eindeutig auch um die Rentenversicherung zu legen. Kaum daß diese Entwicklung einem gewissen Höhepunkt zutrieb, zeigte jedoch die aktuelle Krise der Rentenversicherung, wie labil, entwicklungs- und entscheidungsabhängig die Summe aller Renten und damit auch der individuellen Anteile daran ist, erwies und erweist sich erneut die Spannung zwischen den Besitzständen und der Summe der Bedarfe. Was in der Wachstums- und Wohlstandsphase selbstverständlich erschien, nämlich die Rente als Eigentum zu qualifizieren, wird in Frage gestellt. Die Knappheit der Mittel für alle wird zum Feind der „Eigentümer“, auch wenn ihr Rechtstitel auf eine sozialpolitisch konstituierte Leistung wie die Sozialversicherungsrente geht. Das Typische wird vom Atypischen angefochten.

Immer wieder also zeigt sich diese revolvierende Dynamik: Sozialpolitik geschieht durch Typisierung; die Typisierung führt zur Spannung zwischen dem Eingeschlossenen und dem Ausgeschlossenen; und die Spannung drängt zu neuen Typen, zur Umbildung der alten oder zu einer Verallgemeinerung, wenn nicht Auflösung der Typen, die wohl unverzüglich wieder das Bedürfnis neuer Typisierung auslöst. Im großen erkennen wir diese Phänomene wieder in der Dialektik zwischen der „alten sozialen Frage“, der Arbeiterfrage, und der „neuen sozialen Frage“ – genauer: der Fülle der immer „neuen sozialen Fragen“ –, in der Dialektik zwischen der Hebung und Ausbreitung allgemeinen Wohlstandes und dem Wandel und der Neubildung von Randgruppen oder auch in dem in vielen „westlichen“ Ländern zu beobachtenden neuen Aufkommen der „Armuts“- Frage gerade dann, wenn die Sozialpolitik gewisse Grade befriedigender Entwicklung erreicht zu haben scheint.

Damit stoßen wir auf ein verwandtes, gleichwohl nicht identisches Phänomen, das hier als tendenzieller „Zentrismus“ aller Sozialpolitik bezeichnet werden soll. Gemeint ist damit folgendes. Aus vielerlei Gründen zielt Sozialpolitik darauf, durchschnittliche Lebensmuster zu ermöglichen und auszubreiten. „Westliche“ Sozialpolitik zielt in diesem Sinne auf (klein-)bürgerliche Lebensmuster. (Und selbst der osteuropäische Kommunismus verfährt hinsichtlich der privaten

Lebensumstände ähnlich.) Selbst wenn der Impuls sozialer Schritte vom Elend und von der Peripherie der Gesellschaft kommt, liegt die Korrektur darin, zur Mitte hinzuführen. Der Mitte zuzugehören wird dann zum Besitzstand, zum Rechtsgut. Und die neue Peripherie, das neue Elend „unten“ und „draußen“, haben zunächst den Richtigkeitsanspruch eines Systems gegen sich, das mit der Absicht etabliert wurde, Peripherie, „unten“ und „draußen“, zu absorbieren. Außer den Eigengesetzlichkeiten der Sozialpolitik hat dieses auch Gründe, die etwa mit dem Bedürfnis der Gesellschaften zusammenhängen, sich mittels der Außenseiter – genauer: mittels ihrer Extraposition – zu integrieren. Sozialpolitik „für das Volk“ aber ist in ganz besonderer Weise auf diesen „Zentrismus“ festgelegt. Nicht die Randgruppe, nicht der Außenseiter entscheiden über Hinnahme und Unterstützung von Regimes, sondern die Mehrheit, die Masse. In den „formalen“ Demokratien folgt dieser „Zentrismus“ der „Zentralfigur“ des Grenzwählers. Gehört dieser, wie in der Bundesrepublik und wohl meistens, auch sozial der „Mitte“ an, bekräftigt dies den natürlichen „Zentrismus“ der Sozialpolitik.

Jedenfalls vollzieht sich Sozialpolitik auch in diesem Sinne in einer pulsierenden Bewegung. Erreicht die Spannung zwischen Wohlstand und Besitzstand einer sozialen „Mitte“ und Bedürfnissen und Nöten von Unterschichten und Randgruppen ein gewisses Maß, so wird versucht, die „Mitte“ zu erweitern. Randgruppen und Unterschichten werden absorbiert, einbezogen, im ungünstigsten Fall jedenfalls wahrgenommen und betreut. Die Korrektur setzt zunächst die Spannung herab, um gerade dadurch aber die neue Entwicklung kritischer Potentiale und Spannungen zu ermöglichen, wenn nicht zu begünstigen.

d) Die Unendlichkeit und Widersprüchlichkeit der Erwartungen
und die Endlichkeit harmonischer Erfüllung

Sozialstaatliche Politik steht vor zwei elementaren Hindernissen. Erstens: Sachschau, Wertungen und Lösungsmodelle verschiedener Gruppen oder politischer Richtungen für identische oder einander berührende Probleme können einander ausschließen und schließen einander weithin aus. Zweitens: Die maximale Erfüllung aller Forderungen überschreite das Maß des Verteilbaren. Wir kennen diese Schwierigkeit schon als allgemeines Problem demokratischer Innenpolitik. Dem Sozialstaat aber stellen sich diese Hindernisse mit größter Härte entgegen. Erstens, weil er als ein Staat von Verteilung und Umverteilung in besonderer Weise an der Kette der Ressourcen liegt. Zweitens, weil Divergenzen über Muster der Sozialpolitik weithin Divergenzen potentiell auch über die Lebensmuster und Daseins- und Verhaltensspielräume eines jeden einzelnen sind. So steht der Sozialstaat auch mit besonderer Not vor der Alternative zwischen der endgültigen Privilegierung der Interessen und Leitbilder eines Teiles zu Lasten des anderen und der umlaufenden Berücksichtigung immer wieder verschiedener Gruppen. Es ist auch die Alternative zwischen endgültiger

„Besitzeinweisung“ der einen und endgültiger Enttäuschung der anderen einerseits und der Fluktuation von Forderung, Erwartung, Erfüllung und Enttäuschung andererseits. Wohin die Entscheidung gehen muß, erscheint offensichtlich. Dort desintegrieren Erfüllung und Enttäuschung. Hier integrieren Erfüllung und Hoffnung eine „offene Gesellschaft“. – Je stärker die Prinzipien der Aggregation der befriedigten, enttäuschten und neu erwartenden Gruppen variieren, desto weniger bilden und bekämpfen sich „Klassen“. Und je weniger sich die Gesellschaft durch harte und dauernde Grenzen und Gegensätze – wie sie für „Klassen“ typisch sind – gliedert, desto reibungsärmer und befriedender laufen Erfüllung, Enttäuschung und Hoffnung um.

Ein freiheitlicher Sozialstaat, der nicht etwa ein Staat der Arbeiterklasse oder ein Staat korrumpierender Verteidigung von Privilegien ist, muß sich also dem Bilde nähern, das oben als konsequente Rundum-Befriedigung divergierender politischer Erwartungen skizziert wurde. Und die Qualität eines freiheitlichen Sozialstaates kann daran gemessen werden, wie klein die Minderheit ist, deren Erwartung auf Freiheit von Not, auf Milderung von Abhängigkeit und auf Angleichung des Wohlstandes endgültig enttäuscht ist.

e) Die anthropologische Unmöglichkeit eines statischen Sozialstaates

Alle diese Überlegungen münden schließlich in der Erkenntnis, daß es dem Menschen nicht gegeben ist, in einem endgültigen irdischen Zustand seine Erfüllung zu finden. Dazu bleibt nicht nur zu viel Leid in jeder – auch der besten – menschlichen Gesellschaft. Dazu bleibt nicht nur zu viel Last, Gleichsetzung und Ungleichsetzung zu anderen zu ertragen. Dazu ist der Mensch zu sehr gegen das Endgültige angelegt – sicher gegen die Endgültigkeit komplex unvollkommener Lagen, aber selbst gegen das endgültige Gute, das mit seiner Endgültigkeit an Wert und Wahrnehmbarkeit verliert.

Wäre der Sozialstaat das fertige und unveränderliche „Haus am Ende des Weges“, in das die Gesellschaft geführt werden soll, um dort immer zu bleiben, so wäre er ein Gefängnis – allenfalls ein goldener Käfig. Wer wollte schon je entscheiden, daß das „große Ziel“ erreicht ist? Wann ist vorstellbar, daß alle oder doch fast alle sagen: das ist der Platz, den wir gesucht haben! Aber unterstellt, das Volk würde einmal einmütig das „große Ziel“, das „Haus am Ende des Weges“ erkennen, was wäre die Folge? Nichts anderes ist vorstellbar, als daß, darin angekommen, die Gesellschaft endlich doch anfinge, Befreiung und Ausbruch zu wünschen – sicher nicht alle, aber doch viele genug. Der Sozialstaat muß Weg und Fata Morgana bleiben. Kein Sozialstaat kann die Lage aller so gestalten, daß nicht viele Veränderung wünschen würden. Und jeder Sozialstaat, der sich als endgültig betrachtet, muß zum Unterdrücker des Wunsches nach Veränderung werden.

In diesem Sinne ist *Sozialstaat nicht nur*, wie etwa Peter Badura gesagt hat, die *stetige Aufgabe der Annäherung* an das Ziel von weniger Not und mehr Gleichheit. In diesem Sinne ist Sozialstaat *nicht nur* „Fortschritt“ im Sinne von

Verbesserung. In diesem Sinne ist Sozialstaat letztlich sogar *Offenheit um der Zukunft willen, Prozeß um der Veränderbarkeit willen*. Sozialpolitik kann sich nicht erfüllen, nur verwandeln – so auch der Sozialstaat.

V. Die normativen Möglichkeiten des Sozialstaatsprinzips

Auch die Verfassung, die ein Sozialstaatsprinzip etabliert, kann deshalb nichts anderes wollen, als einen Prozeß in Gang zu setzen und in Gang zu halten. Verfassungsrechtlich ist das freilich nicht nur eine Konsequenz des Gegenstandes, des Zieles und der geschichtlichen Möglichkeit des Sozialstaatsprinzips. Es hängt auch mit den Grundrechten, insbesondere den Freiheiten, aber auch mit den Gleichheitssätzen, mit der Offenheit des demokratischen Prozesses und mit der relativen, auf fairen Austrag bedachten Sicherheit des Rechtsstaats zusammen. Rechtsstaat und Demokratie sind das konstitutionelle Medium des sozialstaatlichen Prozesses. Und der Sozialstaat als Prozeß muß sich in diesem Medium der permanenten, komplexen Spannung und Entscheidung von Individuen und Kollektiven sehen.

Gleichwohl unterliegt der Rede vom Sozialstaat nur allzuoft die Vorstellung, es gäbe ein Ordnungsbild des Sozialstaates, das zu realisieren und von seiner Realisierung an möglichst zu erhalten sei. Gleichwohl vermuteten viele im Sozialstaatsprinzip ein „Haus am Ende des Weges“, eine Endzeithoffnung, eine Endzeitberechtigung und eine Endzeitverpflichtung. Das kann aber weder von der Sache noch von der Norm her der Sinn des Grundgesetzes und seines Sozialstaatsprinzips gewesen sein.

VI. Der Prozeßcharakter des Sozialstaates und die christliche Soziallehre

Was nun bedeutet der Prozeßcharakter des Sozialstaates für die katholische Soziallehre? Daß dies das Thema zumindest eines weiteren Vortrages wäre, ist offensichtlich. Auf einige Andeutungen soll – abschließend – aber doch nicht verzichtet werden.

1. Konstante und Variable in der katholischen Soziallehre

Zunächst einmal ist es ein Grund mehr, sich mit den vielfältigen Schwierigkeiten auseinanderzusetzen, welche die katholische Soziallehre damit hat, Konstanten und Variable, abstraktes Prinzip und konkrete Lösung um Sein und Sollen auseinanderzuhalten. ANTON BURGHARDT etwa hat einige dieser Schwierigkeiten in seinem Beitrag über „Katholische Soziallehre, Anmerkungen zu ihren

Konstanten und Variablen“ in der Festschrift zum 85. Geburtstag von Johannes Meßner [1976] beschrieben. Diese Schwierigkeiten erscheinen nunmehr um eine vermehrt. Der Wandel der Verhältnisse ist nicht nur etwas, was von der katholischen Soziallehre wahrgenommen und hingenommen werden muß. Der Wandel der Verhältnisse ist auch nicht nur das notwendige Stück Veränderung vom gegebenen Zustand zum Ziel hin. Der Wandel der Verhältnisse muß als ein immanentes Gesetz der Sozialpolitik vorausgesetzt, entfaltet und integriert werden. Sozialpolitik wirkt im Wandel und durch Wandel. Das gilt als Seins-Interpretation ebenso wie als Sollens-Norm.

Katholische Soziallehre wird gemeinhin als etwas verstanden, was hierarchisch absteigt von festen, spezifischen christlichen oder naturrechtlich gewissen Normen des höchsten Ranges zu deren Anwendung auf die konkreten Verhältnisse. Wenn nun der Wandel ein positives sozialpolitisches Prinzip ist, weil Vollkommenheit nicht Sache dieser Welt ist und weil die Abfolge unvollkommener Lösungen die Lasten der Unvollkommenheit erträglicher macht als das Beharren auf einer, kann das nicht ohne Folgen sein für die Deduktion vom „Ewigen“ zum „Irdischen“. Sie wird, indem sie sich in dynamischen Medien vollziehen und auf Dynamik zielen muß, schwieriger und weniger sicher, die oft ersehnte systematische Ganzheit im Konkreten aus einem Grunde mehr unmöglich. Das historisch und sachlich *Partikulare* der *Situation* tritt in den Vordergrund.

2. „Demokratisierung“ der katholischen Soziallehre

In diesem Zusammenhang ist auch die Notwendigkeit zu sehen, die katholische Soziallehre in der Sache zu demokratisieren – auf die Herrschaft „für das Volk“ als einer tatsächlichen Regel einzurichten. Von ihren Anfängen her geht die katholische Soziallehre davon aus, daß – erstens – Politik von den Herrschenden ohne Zustimmung der Beherrschten verfügt werden kann und daß – zweitens – Sozialpolitik ein möglicher, kein selbstverständlicher und ein zu oft vernachlässigter Inhalt der Herrschaft ist. Gerade dahin sind mittlerweile wesentliche Veränderungen eingetreten. Herrschaft bedarf weitgehend zumindest der Hinnahme der Beherrschten und diese Hinnahme ist weitgehend eine Funktion der Sozialpolitik – bis hin zu jener Durchdringung von Sozialstaat und Demokratie, die fast schon Austauschbarkeit ist. Sozialpolitik muß unter diesen Bedingungen die Kraft haben, das Gemeinwesen zu integrieren. Es genügt nicht, eine „richtige“ Sozialpolitik zu kennen; es ist notwendig, die Sozialpolitik zu kennen und anzubieten, welche hinreichend den Konsens der Beherrschten finden kann. Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei hinzugefügt, daß weder das Regieren noch die sachkundige und sittliche Beratung der Herrschenden und Beherrschten dadurch zu einer Funktion der Meinungsumfrage wird. Vielmehr setzt diese soziale Integration Aussage und Mut der Einsichtigen ebenso voraus wie das Wagnis der Führung durch die Vorgabe des Zieles.

3. Die aktuelle Nachfrage nach der katholischen Soziallehre und deren Veränderung

Die derzeit so oft beobachtete steigende Nachfrage weniger nach „einer katholischen Soziallehre“ als nach konkreten Aussagen, ja Entscheidungen derselben, erwächst nur allzu häufig aus der oben skizzierten Unklarheit darüber, ob und mit welcher Autorität katholische Soziallehre Unveränderliches oder Veränderliches, Abstraktes oder Konkretes aussagt, ob sie Sollen vom Sein herleitet oder Sein vom Sollen her kritisiert, ob sie Sozialpolitik dekretiert oder die soziale Verantwortung des Menschen für den Menschen aufzeigt. Diese katholische Soziallehre erscheint vielen – Politikern, Interessenten und Interessierten und sich verantwortlich Fühlenden – ganz pragmatisch als ein Reservoir von Ideen und Energien, teils um künftige Entwicklungen der Sozialpolitik zu tragen, teils auch um sie zu hemmen oder sie zu verhindern. Ihre Hoffnung geht auf geschlossene, konkrete und verbindliche Handlungsanweisung. Das ist zwar kaum das, was katholische Soziallehre im Sinne kirchenamtlicher Äußerungen und qualifizierter Wissenschaft wirklich meint und sagt. Aber es entspricht einer verbreiteten historischen Erfahrung katholischer Soziallehre. WALTER KERBER (Katholische Soziallehre, in: „Demokratische Gesellschaft, Konsens und Konflikt“ Geschichte und Staat 194/195, 1975, S. 575) umschreibt diese Erfahrung als „das Mißverständnis..., die kirchenamtliche Gesellschaftslehre sei ein Totalmodell der Gesellschaft, aus dem sich für alle wirklich bedeutsamen Fragen eindeutig Antworten ableiten ließen“. Dieses Mißverständnis läßt es Politikern und allen sonst Engagierten verlockend erscheinen, mit dem Ruf nach der katholischen Soziallehre mit einem Schlag sowohl die Artikulationskraft der theologischen und paratheologischen Literatur, als auch die Autorität von Papst, Bischöfen und Synoden, als auch – darin besonders unrealistisch – den Gehorsam des Kirchenvolkes für sich aktivieren zu können.

Katholische Soziallehre, die sich in dieser Weise in Anspruch nehmen läßt, läuft Gefahr, zwischen zwei unvereinbaren Prinzipien zu zerbrechen. Das eine Prinzip ist das, nach dem sie in Anspruch genommen wird und von dem ihre Vertreter schlimmstenfalls auch selbst ausgehen, und das HERMAN JOSEF WALLRAFF (Katholische Soziallehre – Leitideen der Entwicklung? 1965, S. 23) so formuliert, daß die katholische Soziallehre „von Außenstehenden den philosophisch-generellen, den von aller Geschichte unabhängigen Leitbildern zugezählt wird. Der Mensch bleibt Mensch. So steht es im wesentlichen ein für alle Male fest, was human und sozial ist und was nicht“. Das andere, damit unvereinbare Prinzip ist eben das Gesetz des Sozialstaats, sich verändern zu müssen. Je konkreter und verbindlicher zugleich katholische Soziallehre als eine solche – katholisch-kirchliche – sein will, desto mehr wird sie in der Mühle der sozialstaatlichen Prozesse zermahlen.

4. *Die aktuelle Verantwortung der Christen im Sozialstaat*

Das heißt nun aber nicht, daß sich der Christ aus dem sozialstaatlichen Prozeß zurückziehen könnte und dürfte. Die Unvermeidbarkeit, ja Wünschbarkeit der permanenten sozialpolitischen Veränderung sagt nicht, daß dieser Prozeß von sich aus alles Notwendige, Richtige und Gute bewirkt und daß er nichts Schutzbedürftiges gefährdet oder zertritt, daß die Veränderung wirklich eine Veränderung zum Besseren ist.

Hier aus dem Anruf, der Kraft und der Wegweisung des Evangeliums heraus mitzuwirken, ist die Verantwortung des Christen. Aber darin ist er zuerst als einzelner gefordert. Es ist die unbestreitbare Aufgabe der Kirche, ihm das zu sagen. Das Problem aber ist, inwieweit die Institutionen der Kirche den einzelnen darin vertreten oder anweisen können. Das ist ein altes Thema, das hier nicht aufgegriffen werden kann. Nur die Konsequenz aus dem Verständnis des Sozialstaates als eines permanenten Prozesses sei aufgezeigt.

In dem Maße, in dem der Sozialstaat als Entwicklung verstanden werden muß, nimmt nicht nur die Möglichkeit ab, eine gleichermaßen bleibende, umfassende, konkrete und verbindliche Lehre zu formulieren, wie der Sozialstaat aussehen soll. Vielmehr nimmt zugleich die Notwendigkeit zu, aus Geist und Kraft des Evangeliums in der Fülle der konkreten Ereignisse zu handeln, in denen sich dieser sozialstaatliche Prozeß vollzieht. Und hierin ist der einzelne, sind seine Kompetenz, seine Erfahrung, sein Erlebnis der Situation, seine Präsenz im Geschehen, seine Möglichkeiten des Handelns und sein persönlicher Einsatz unvertretbar.

Das Salz, das diese Erde braucht, werden die Christen auch im sozialstaatlichen Prozeß sein, wenn sie der Welt Brüder und Propheten sind, wenn sie als Brüder die Liebe tun und als Propheten die Wahrheit sagen. Es gibt kein wichtigeres Ziel einer katholischen Soziallehre, als dem Christen diesen Auftrag zu zeigen. Und es gibt keinen wirkungsvolleren Weg, das Evangelium im sozialstaatlichen Prozeß gegenwärtig zu machen. Um es noch kürzer zu sagen: Die Kirche schuldet dem Sozialstaat Menschen, nicht eine Sozialpolitik.

Summary

The Welfare State as a Process

The Basic Law of the Federal Republic of Germany of 1949 lays down that the State is to be a "social State". By "social State" we have to understand a State that, at the same time, evaluates, protects, and changes the economic situation and the circumstances determined by economy, as well as the economic relations between the different groups of the society with the aim to guarantee everyone an existence compatible with decent living conditions, to diminish differences of well-being, and to abolish or control relations of dependence. However, even this

definition does not help to make the “social State clause” less ambiguous and vague. Why is this so?

Even if the aims set to the social State were clearly defined and seemed to be attainable, they could only be achieved by a permanent process of change. Only by permanent change social policy will be made noticeable. In addition, it is impossible to ever reach a complete agreement on the exact definition as well as on the way of achieving the said aims. The remaining discrepancies can only be compensated intertemporally, i. e. by way of accepting different opinions in the course of time. Moreover, these aims can never be achieved completely. It is necessary, in order to make this incompleteness bearable, to constantly transfer the disadvantage of incompleteness on different groups of the society. Thus, the social State cannot be conceived and defined in a static way, but can only be achieved by a permanent process of change.

Therefore, the catholic social doctrine as well is unable to furnish a definite programme for social policy.